

ЕДИН ВСЕ ПО-ДИФЕРЕНЦИРАН ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

*Проф. д-р Ингрид Шикова
катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св.Климент Охридски“*

Диференцираната интеграция не е ново явление в европейската интеграция. Тя е процес, при който държавите избират да се движат с различна скорост и/или към различни цели по отношение на общите политики на Европейския съюз. Този процес включва приемането на различни формални и неформални договорености в рамките на Договора за Европейския съюз и Договора за функциониране на Европейския съюз, договорите за присъединяване на нови държави към Съюза или извън тях. Вследствие на диференцираната интеграция държавите или други национални институции и организации имат различни права и поемат различни задължения като формират и различни нагласи по отношение на интеграционния процес – основно за това докъде да стига интеграцията, в кои области и т.н.¹ С термина „диференцирана интеграция“ обичайно се обозначават вариации в прилагането на европейските интеграционни политики или вариации в нивото и интензивността на участие в определени от дадена европейска политика режими.²

Интензифицирането на дискусиите по тази тема е свързано с все по-честото прибягване до диференцираната интеграция като средство за отговор на сложни и трудни проблеми при въвеждането на нови политики в различни сектори, в които разходите и ползите се разпределят асиметрично. Към това могат да бъдат добавени и все по-съществените различия в политическата воля, институционалния и икономическия капацитет за интеграция между 28-те държави - членки на Европейския съюз. Ясно е, че понастоящем и в бъдеще диференциацията е и ще бъде използвана като политически инструмент за управление на интеграционния процес при наличието на различия в интересите, институционалния капацитет, идентичностите и вижданията за развитието на Европейския съюз.

¹ Dyson, K. and A. Sepos, (ed.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration* 10.1057/ Palgrave Studies in European Union Politics, 2010.

² Wallace, H., 'Differentiated Integration', in Dinan, D. (ed.) *Encyclopedia of the European Union*. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Тук следва да бъде добавена още една характерна особеност на диференцираната интеграция – от една страна, тя е обоснована със стройна теория за необходимостта от нейното прилагане, за да продължи Европейският съюз напред, но от друга страна, практическото ѝ прилагане се свързва с „разхвърляна, заплетена емпирична реалност“³. Ако се опитаме да разделим условно държавите членки в няколко групи (което в сегашните условия и развития е трудно и наистина условно) от гледна точка на тяхното отношение и участие в интеграционния процес, то бихме отбелязали най-малко четири групи: страни, които са със самочувствието и призванието на лидери със сходни геополитически и икономически интереси, които да направляват интеграцията (това разбираемо са големите държави основателки), втората група са страни, които силно се стремят да се приближат и присъединят към ядрото, формирано от държавите в първата група (това са държави, които се страхуват да не бъдат изключени от вземането на важни решения и имат амбицията да бъдат в авангарда на европейския процес), третата група обхваща по-малките и икономически по-слабите държави, които се страхуват от господството на големите и силните и от разделянето на Европейския съюз на ядро и периферия (те обикновено заемат позиция против диференцираната интеграция и различните скорости в интеграционния процес и настояват за по-щедри трансфери на средства към тях за догонване), четвъртата група (с типичен представител Великобритания), чийто възглед е по-скоро за ограничена и гъвкава интеграция под формата на свободен пазар.

Условното обособяване на тези четири групи държави членки отразява използването на диференцираната интеграция като средство за преследване на държавните интереси чрез осигуряване на влияние в рамките на Европейския съюз. Става дума за това кой да определя европейския дневен ред, да води и направлява интеграционния процес. Нарастването на диференцираната интеграция във важни области в периода на кризата/кризите изостри и критиките за недостатъчна прозрачност, отчетност, увеличаване на институционалната сложност чрез вземане на решения извън рамките на европейските институции и дистанцирането на Европейската комисия и Европейския парламент. Характерно за кризисния период е, че обсъждането на някои важни въпроси се извършва в атмосфера на тайнственост. Някои автори дори говорят за диференцирани договорености в областта на паричната политика, сигурността, отбраната, обгърнати от „професионална мистика“.⁴

Не трябва да се пропуска и това, че диференцираната интеграция е свързана не само с разширяването с нови държави членки и хетерогенността на ЕС, но в голяма степен и с разширяването на обхвата на политиките на Европейския съюз. Разширяването на обхвата на политиките и/или тяхното задълбочаване води до различни интереси, различна политическа воля и като цяло влияе върху способността на ЕС да бъде единен и интегриран. Така вместо постигането на записания в договорите „все по-тесен Съюз“, на практика наблюдаваме създаването на „един все по-диференциран Съюз“.

³ Wallace, H., 'Differentiated Integration', in Dinan, D. (ed.) *Encyclopedia of the European Union*. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 1998.

⁴ Пак там.

Може да се твърди, че Европейските общности се развиваха по относително хомогенен начин до 90-те години. Дори един бегъл поглед върху интеграционните процеси показва, че страните - основателки на ЕС, които са участвали в създаване на законодателството още от самото начало на европейската интеграция и които са имали възможност постепенно да се приспособят към него, участват най-активно във всички форми на диференцирана интеграция – еврозона, Шенгенско пространство, политика за сигурност и отбрана и т.н. Това до голяма степен ги прави *de facto* истинското общностно ядро, въпреки че формално такова ядро не е институционализирано.

Голямата вълна на разширяването 2004 - 2007 г. доведе до въвеждането на многобройни преходни периоди в различни сфери и с различна продължителност. Диференциацията, която произтече от разширяването, прие основно формата на временни изключения, наложени главно от икономическите трудности за прилагане на общностното право в неговата цялост в новите държави членки и поискани от тях (пример за това са преходните периоди за прилагане на законодателството в сферата на опазване на околната среда). Не трябва, обаче, да се пропуска и другият вид изключения, които дори бихме могли да наречем дискриминационни – временно лишаване на новите държави членки от определени права и ползи, произтичащи от членството, наложени от Европейския съюз (като достъпа до трудовите пазари и намалените субсидии за селското стопанство). В резултат на разширяванията на Европейския съюз през периода 1973 - 2007 г. се наблюдават 267 случая на диференциация, която обичайно е имала сравнително краткосрочен характер от около 4,5 години.⁵ Тази временна диференциация, произтичаща от процеса на разширяване на ЕС, може да бъде обяснена предимно с ефективността и разпределението на разходите.

Създаването на Шенгенското пространство и на Икономическия и паричен съюз са свързани с перманентна диференциация. Нейното съществуване е свързано по-скоро с процеса на задълбочаване на европейската интеграция и с липсата на желание или на готовност на някои държави членки да участват в тези интеграционни политики и механизми. Казано с други думи, някои държави членки искат, но не могат, други - могат, но не искат.

Защо след като диференциацията в европейската интеграция на практика съществува от дълго време, в последните години дискусиите по нея се активизираха? Диференциацията придоби нова роля и специфични форми в резултат на икономическата криза и кризата в еврозоната. Тя не само излезе на дневен ред, но се превърна в постоянен структурен елемент на Европейския съюз. Дискусиите относно диференцираната интеграция се разгорещиха силно във връзка с разширяването на ЕС и нарастването на неговата хетерогенност и с икономическата и финансова криза, която въпреки че обхваща целия Европейски съюз, засегна в твърде различна степен неговите държави членки. Кризата принуди членовете на еврозоната да предприемат такива обвързващи мерки, които трудно биха се осъществили на етапа на въвеж-

⁵ Schimmelfennig F., EU Enlargement and Differentiation: Discrimination or Equal Treatment?, 'Journal of European Public Policy', Vol. 21(5)/2014, p. 682

дането на единната валута. Тези мерки създават по-близка интеграция, но не трябва да се пропускат два важни факта: от една страна, тези мерки срещат враждебно отношение от гражданите на някои от държавите в еврозоната и крият рискове от възход на популизма и на антиевропейските настроения, а от друга страна – създават до известна степен чувството за изолираност и откъснатост на страните извън еврозоната.⁶

Тази посткризисна диференциация променя начина на управление на Европейския съюз, засяга кохезията (сближаването) в ЕС и вътрешния баланс. В еврозоната участват 19 държави, в пакта Евро плюс – 23, във фискалния пакт – 26. За държавите от Централна и Източна Европа диференциацията относно членството в еврозоната съгласно договорите за присъединяване би следвало да бъде от временен характер. Но кризата, икономическите и политическите развития в ЕС навеждат на мисълта, че за някои държави членки тази диференциация, макар и с временен характер, ще трае доста дълго, а за други ще има квазипостоянен характер. Вече съвсем открито и ясно се говори за Европейски съюз, състоящ се от ядро държави, членуващи в еврозоната, и гравитиращи около нея, но нечленуващи страни. Този диференциран Европейски съюз с център и периферия вече се е оформил до известна степен и е твърде вероятно тази диференциация да става все по-отчетлива. Тук не става дума за Европа на много скорости – концепция за диференциация, според която целта е обща за всички страни, разликата е само във времето, за което се постига. При сегашната диференциация, става все по-очевидно, че целите на ядрото (или поне на една част от страните в ядрото) и на държавите извън него могат да се различават, дори да бъдат в различни посоки, а това води до постоянна или дългосрочна диференциация.

Създаването на интегрирано ядро от държави в еврозоната и свободно плаващи „електрони“ – държави, които не само са извън еврозоната, но които имат различни икономически характеристики и различни интеграционни цели, поставя важния въпрос за отношенията между държавите от ядрото и останалите държави – членки на ЕС. В резултат на сътрудничеството в областта на банките и финансите се появява нова европейска конструкция, концентрирана около еврозоната. Това, което се случва в еврозоната, не може да бъде определено просто като един нов етап на диференцираната интеграция, това е един изцяло нов феномен, който изисква институционални и политически промени и приспособяване от страна на всички държави – членки на ЕС. Всички основни елементи, свързани с изграждането на един „истински Икономически и паричен съюз“ – интегрирана финансова рамка, интегрирана бюджетна рамка, интегрирана рамка на икономическата политика, мерките за заздравяване на демократичната легитимност на тези сфери, се дискутират и ще бъдат съгласувани основно между държавите от еврозоната, а не от целия Европейски съюз.

В този смисъл диференцираната интеграция променя цялостната динамика на интеграционния процес в Европейския съюз. Промените, които произтичат от нея,

⁶ Това усещане за „второкласно“ членство вече е познато например във връзка с преходните периоди за свободното движение на работници от държавите членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 - 2007 г. или с разликите в равнището на селскостопанските субсидии.

предизвикват страхове за „тихо“ разделение на Европа.⁷ Възникващата нова структура на управление на еврозоната е конструирана така, че да осигури конфиденциален форум на държавите, членуващи в нея. Вярно е, Еврогрупата юридически няма правомощия да взема решения – те все още принадлежат на Съвета по икономическите и финансовите въпроси. Но практиката показва, че Еврогрупата играе понастоящем все по-централна роля не само в управлението на еврозоната, но и на целия Европейски съюз, тъй като именно в Еврогрупата предварително се обсъждат и съгласуват всички решения, свързани с еврозоната, преди тяхното формално одобрение от Съвета по икономическите и финансовите въпроси. Може дори да се твърди, че процесът на вземане на решения от Съвета по икономическите и финансовите въпроси все повече има характер на чиста формалност. Примерите са многобройни, ето само един от тях: през февруари 2012 г. след продължителни и изтощителни преговори до късно през нощта Еврогрупата постигна съгласие за втория спасителен пакет за Гърция. На следващия ден Съветът по икономическите и финансовите въпроси прие решението без обсъждане.⁸ За разлика от процеса по осъществяване на „засилено сътрудничество“, при който са предвидени предварителни консултации със страните, които не вземат участие, в случая с еврозоната не са предвидени такива консултации, независимо от факта, че има редица държави членки, които целят членство в еврозоната и решенията, които се вземат понастоящем, са важни за тях в бъдеще. Красноречив пример е настояването на Полша по време на нейното ротационно председателство на Съвета през втората половина на 2011 г. да вземе участие в заседанията на Еврогрупата. Искането ѝ беше отхвърлено с аргумента, че Еврогрупата има нужда от конфиденциалност при обсъждането и договарянето на трудни въпроси.⁹

Още по-проблематично за държавите извън еврозоната и съответно извън други форми на диференцирана интеграция е положението, при което решенията, взети по неформален начин като „пакетни сделки“, се простират извън очертанията на специфичните форми на диференцираната интеграция и засягат и други интеграционни области. По време на финансовата криза, решенията за отпускането на финансова помощ на отделни държави от еврозоната бяха силно преплетени с реформата на икономическото управление в ЕС, с бюджетната политика, с някои други политики на Европейския съюз. Тези решения, често формулирани от Еврогрупата, се представяха на държавите извън нея като свършен факт – например, решението да се

⁷ Тези страхове се засилиха от дълговата кризата в еврозоната. Най-важните решения не само относно финансовата подкрепа за засегнатите от дългова криза страни, но и за реформите в икономическото управление в ЕС бяха създадени или политически съгласувани предварително от държавите от еврозоната. Като пример могат да бъдат посочени решенията относно структурата на Европейския механизъм за финансова стабилност (март 2010), пактът Евро плюс (март 2011), вторият спасителен пакет за Гърция (юли 2011), Фискалният пакт (март 2012).

⁸ 'The Greek Crisis. The End of the Marathon?', The Economist - Charlemagne's Notebook February 21, 2012, <http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/02/greek-crisis>

⁹ Kaczynski, P, Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2011).

даде на Гърция допълнително финансиране от структурните фондове чрез опростена процедура.¹⁰

Кризата доведе и до институционални реформи, които без да са свързани с промени в Договорите, играят все по-важна роля в цялостното управление на интеграционния процес. През 2010 г. беше създаден т.нар. Euro Summit – среща на върха на държавните и правителствени ръководители на държавите от еврозоната, първоначално като средство за кризисен мениджмънт. Този форум, обаче, се превърна в постоянно действащ и се събира поне веднъж на шест месеца.¹¹ Условно можем да наречем този форум Европейския съвет на Еврогрупата.¹² Създадена е и специална работна група (Eurogroup Working Group), чиято роля е аналогична на тази на работните групи в процеса на вземане на решения в ЕС и която формулира решенията, отнасящи се до еврозоната.¹³ Работната група за Еврогрупата се ръководи от постоянен председател, установен в Брюксел. Това утвърждаване и разширяване на административния капацитет на еврозоната неминуемо създава разделение между нормалната структура на Съвета и на органите на еврозоната. Въпреки че нямат формални правомощия за вземане на решения, те играят важна роля при обсъждане и договаряне на предварителните детайли за създаване или изменение на политики на ЕС. Тази нова архитектура на управлението на еврозоната вследствие на кризата постепенно отделя в своеобразно обединение нейните държави членки от останалите държави от ЕС. В този смисъл, балансът на политическите размествания в ЕС се накланя силно към държавите - членки на еврозоната. От друга страна, трябва да се напомни, че формално решенията по най-съществените въпроси като промяна в договорите, бюджета на ЕС, разпределянето на структурните фондове и т.н. се вземат от Европейския съюз и неговите 28 държави членки. Не може да се изключи вероятността при възникването на противоречия и блокиране на решения, страните от еврозоната да предприемат и по-радикални мерки за отделяне. Например, все по-често се говори за отделен бюджет на еврозоната.

Кризата предпостави и друга съществена тенденция в интеграционния процес, която може да бъде окачествена като разцвет на „нов междуправителствен подход“, при който важните решения се вземат от Европейския съвет (обичайно по предложение на големите държави членки), а ролята на Европейската комисия се пренебрегва.

¹⁰ Fon Ondarza, N. Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, March 2013, Berlin.

¹¹ Важно е да се отбележи, че с усилията на страните извън еврозоната - основно Полша, страните, които участват във фискалния пакт имат право да участват в срещите на Euro Summit поне веднъж годишно.

¹² Създадени са отделни правила за организацията на работата на срещите на високо равнище на държавите от еврозоната - вж. Правила за организацията на работата на срещите на високо равнище на държавите от еврозоната, ЕС, 2013 г.

¹³ Работната група за Еврогрупата е подготвителен орган, състоящ се от представителите в Икономическия и финансов комитет на държавите - членки от еврозоната, Европейската комисия и Европейската централна банка. Тя оказва съдействие на Еврогрупата и на нейния председател при подготовката на обсъжданията на министрите. Обикновено работната група заседава един път месечно преди заседанията на Еврогрупата.

Едно от неоспоримите последствия от кризата в еврозоната е значителното нарастване на влиянието на Германия, имайки предвид нейната централна роля в кризисния мениджмънт. Този междуправителствен подход се налага и в случаи, когато няма друга възможност за вземане на решения. „От сега нататък има две Европи“ – каза френският президент Никола Саркози, коментирайки резултатите от Европейския съвет през декември 2011 г., който поради несъгласието на британското правителство с предложения нов договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, реши да бъде сключен междуправителствен договор между 26-те държави членки, за да се справят с интензифициращата се криза в еврозоната.

Като обобщение може да се каже, че Европейският съюз се придвижва бързо към критичния праг при достигането, на който диференцираната интеграция вече няма да бъде изключение от преобладаващия принцип на еднаквост. Вместо това, диференцирана интеграция в ключови области на политиката ще трябва да се разглежда като *modus operandi* на европейската интеграция. Вместо един „все по-тесен съюз“, както е записано в Договорите, на практика се случва „една все по-интегрирана еврозона в един все по-диференциран Европейски съюз“. Някои изследователи говорят за „федерална еврозона в междуправителствен Европейски съюз“.¹⁴

Анализът на досегашната практика на диференцираната интеграция дава основание да бъдат направени няколко извода относно нейното бъдещо прилагане и последствията за интеграционния процес. Бъдещето на Европейския съюз не може да не бъде съобразено с особеностите на съвременното развитие и политическите реалности, поради което диференцираната интеграция е неизбежна и дори до известна степен вече се приема от нейните противници като „необходимо зло“. Важен фактор за смекчаването на евентуални негативни последствия от диференцираната интеграция е нейното осъществяване в общата институционална рамка. Продължителното развитие на интеграционния процес и неговите нови конструкции и проекти чрез междуправителствения метод ограничава, дори изолира, общностните институции за сметка на засилване тежестта и влиянието на големите държави членки. Развитието на диференцираната интеграция и наличието на държави членки, които по собствено желание или поради невъзможност не се присъединят към преобладаващата част от бъдещите проекти, неминуемо поставя въпроса за тяхното „пълноправно“ членство в един твърде диференциран Европейски съюз. Всъщност проблемът, който трябва да решат държавите членки, е как да намерят баланса, при който европейският интеграционен процес да се развива в „диференцирания“ Европейски съюз. Едната вероятност е държавите членки да утвърдят гъвкавостта като принцип на европейската интеграция. Според някои изследователи, ако се възприеме гъвкавата интеграция, то вероятно Европейският съюз ще бъде използван предимно като организационна рамка, в която държавите членки играят главната роля и определят желаната от всяка от тях степен на интеграция. Това би засилило прилагането на междуправителствения подход, тъй като той предлага най-голяма

¹⁴ Beneš, V. and M. Braun, *An ever-closer eurozone and its consequences for differentiated integration in Europe in Differentiated Integration in the EU - From the Inside looking out*, ed. St. Blockmans, CEPS, 2013.

гъвкавост при вземането на решения от държавите членки. Друга възможност е създаването на „център на притегляне“ в рамките на институционалната структура на Европейския съюз, който да осигури високо ниво на „пропускливост“ – тоест гарантиране на възможността за по-късно присъединяване на страните, които изпълняват необходимите критерии, и прилагане на стратегии за подпомагане на подготовката на тези страни. Това може да бъде ядро от държави членки, които желаят по-близка интеграция и които биха могли да създадат стимул за интензифициране на сътрудничеството в бъдещия Европейски съюз.¹⁵ Би било пропуск да не бъде споменато и виждането на Жак Делор за създаване на Федерация на национални държави¹⁶.

Над тези въпроси си струва да се разсъждава задълбочено и прагматично. И основният сред тях е как да продължим заедно? А за да продължим заедно, е необходимо не само справянето с икономическите и финансовите последствия от кризата, ограничаване на безработицата, повишаване на иновационния капацитет и конкурентоспособността. Бъдещето на ЕС на 28-те (а вероятно след известен период и повече държави членки) е свързано с разрешаване на проблемите на дисбалансите в неговата хетерогенност. Диференцираната интеграция сама по себе си не може да реши този проблем, ако няма общ стремеж към икономическо и социално сближаване между всички държави, членуващи в ЕС. Силното съсредоточаване само върху интеграцията на държавите от еврозоната не трябва да води до игнориране на останалите страни, които са пълноправни членове на ЕС. За това вече се появиха сериозни предупреждения и призови.¹⁷

Къде е мястото на България в тази нова европейска конструкция на един все по-диференциран съюз?

Преди присъединяването българският дебат за Европейския съюз беше съсредоточен почти единствено върху ползите и разходите, или дори по-точно - върху жертвите, които трябва да бъдат направени в името на пълноправното членство в Европейския съюз. Сериозни дискусии за бъдещето на Европейския съюз на политическо ниво почти отсъстваха. Съществуващият политически консенсус относно членството в Европейския съюз и съсредоточаването основно върху преговорния процес не създадоха подходящи условия за задълбочено обсъждане на важни европейски въпроси. Поради закъснялото членство, България нямаше възможността да участва активно в подготовката на текста на Лисабонския договор, за разлика от държавите, които се присъединиха през 2004 г. След 10 години членство в Европейския съюз все още европейските теми не са приоритетни и дискусиите по тях или отсъстват, или протичат вяло. Ако можем да резюмираме някаква най-обща позиция, то тя би могла да звучи така: България предпочита Европейски съюз със силни институции, в който решенията се вземат

¹⁵ Този подход твърде напомня на т.нар. „авангард“, който предлагаше Жак Делор и от който по-късно се отказа, поради твърде елитарното му звучене.

¹⁶ Ricard-Nihoul, G., Pour une Fédération Européenne d'Etats Nation, La vision de Jacques Delors revisitée, Larcier, 2012.

¹⁷ Delors, Jacques, António Vitorino, Pascal Lamy, Yves Bertoncini, European Elections: Full Steam Ahead, Tribune, Notre Europe - Jacques Delors Institute, 2013

чрез общността метод. Тъй като българският глас трудно може да бъде доминиращ на европейската сцена, то по-безопасно е да се поддържа схващането за повече интеграция, повече правомощия на европейските институции, а диференцираната интеграция да се обявява за нежелана.

Но реалностите за все по-голямата диференциация в ЕС и дилемите пред България за присъединяване към еврозоната, отношението към политически съюз в Европа предпоставят и необходимостта от **нова европейска политика на страната – политика за интелигентна интеграция**. Тя е свързана със способността на България да разработи **ясна визия за създаващия се нов Европейския съюз**, която да отразява както конкретните български интереси, така и отговорността, произтичаща от европейската интеграция. Какво е нашето виждане за Европейския съюз – по-хлабав съюз, чиято основна функция е да бъде голям свободен пазар, или политически съюз с общи ценности и управление.

Ако трябва да дадем отговор на въпроса дали е преодоляно поне до известна степен разделението между България и страните от Западна Европа, отговорът е: все още не. Пред България след десетгодишно пълноправно (но все още не пълноценно) членство в Европейския съюз съществува опасността да се озове дългосрочно в най-външната (периферна) част в диференцирания Европейски съюз. Това не е в интерес на България като пълноправен член на Европейския съюз и не би следвало страната да се задоволи с този вид членство. При риска от „тихото (мълчаливото) разделение на Европейския съюз“ на център и периферия България следва да положи максимални усилия, за да избегне дългосрочното оставане в периферията.

Стратегическият интерес на България е възможно **най-бърза интеграция в еврозоната** – в случая става дума не само за икономически решения, а и за геополитически решения с дълготрайни последици. По мнение на представители на бизнеса „България е изчерпала всички негативи от фиксирания курс на лева и не може да очаква повече позитиви от оставането извън еврозоната.“¹⁸ Ако България продължава да отлага това членство за неопределено време, трудно би могла да се надява да бъде активен участник във вземането на решения, особено на тези, отнасящи се до еврозоната и задълбочаването на интеграцията. До този момент 9-те страни, които са извън еврозоната, не могат да бъдат единни в постигане на своите интереси в противовес на еврозоната, поради техните чувствителни различия. Участието на България в Пакта Евро плюс и Фискалния пакт води до поемането на повече задължения, но не влияе съществено върху ролята на страната при вземането на решения.¹⁹

България е фокусирана предимно върху вътрешните проблеми и не демонстрира голям интерес да постави свой отпечатък върху вътрешното институционално развитие на Европейския съюз. През почти 10-те години на членството България е по-скоро в

¹⁸ Дневник (2016), „Вероятността от глобална криза е малка“, интервю с Левон Хампарцумян, 15 януари 2016 г.

¹⁹ От друга страна, следва да се подчертае, че само присъединяването към еврозоната не гарантира на България бързо и пълно измъкване от периферията.

групата на държавите членки, които се задоволяват с това да бъдат в конформистка позиция на „приемащи политики“ (policy-takers), а не в активната позиция на „създатели на политики“ (policy-makers).²⁰ След десетгодишен период на членство усилията на България все още са насочени предимно към преодоляване на предразсъдъците към способността ѝ да се интегрира напълно, включително в Шенгенското пространство. Това е неизбежно следствие от факта, че и страната все още изостава по редица показатели в сравнение с другите държави членки от Централна и Източна Европа. Оправданите съмнения за прилагането на върховенството на закона и за справяне с корупцията допринасят за това на България все още да се гледа като на аутсайдер в ЕС. Като аутсайдер България остава маргинален играч, особено що се отнася до новата институционална архитектура на еврозоната като ядро на Европейския съюз.

Един въпрос, който не може да бъде избегнат, но който рядко се обсъжда, макар че непрекъснато витае около нас, е **въпросът за доверието** между държавите членки. Доверието е кислородът в кръвоносната система на Европейския съюз. Точно както без кислород кръвоносната система спира да функционира, така и Европейският съюз не може да функционира пълноценно без доверие между държавите членки. Не е възможно съществуването на силен и функциониращ Европейски съюз без наличието на доверие между държавите членки, а трябва да признаем, че днес доверието, което е в основата на солидарността, не е безспорен факт. Цялото пространство на свобода, сигурност и правосъдие се основава на взаимното признаване на съдебните актове. А това признаване почива на взаимното доверие и лошото функциониране на правовия ред в една държава разрушава това доверие и парализира цялата система. Същността на взаимното доверие не се състои в абстрактното вярване, че партньорската страна се съобразява с общите правила. Доверието в действителност представлява убеждението, базирано на важни конкретни факти, че другите държави членки спазват договорените правила. По своята същност доверието е динамично явление. Процесът на изграждане на взаимно доверие между суверенни държави е като правило продължителен и изисква участието на всички заинтересовани страни. Освен това, ясно е, че постигнатите резултати могат много лесно да бъдат унищожени. Всичко това води до извода, че изграждането на взаимно доверие е дълъг и продължаващ процес, който трябва постоянно да бъде поддържан и грижливо подхранван. Известно е, че създаването на законодателство в рамките на ЕС преминава през неговото прилагане в националните системи на държавите членки. Очевидно е, че дори при наличието на политическа воля в ЕС за приемането на определено законодателство, неговото некоректно прилагане в държави членки и липсата на доверие към органите, които го прилагат, може да го обезсмисли. В този смисъл следва да отбележим доверието, или по-точно неговата липса, като един от факторите за диференцирана интеграция. България, която

²⁰ Според редица изследвания България и Румъния са сред най-пасивните от новоприєдинилите се страни от Централна и Източна Европа. Вж. Schweiger, Christian (2013) 'The EU's multiple cores and the CEEs: a threat or an opportunity?', in Security dimensions of Central and Eastern Europe. Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, pp. 27-46. Yearbook of the Institute of East-Central Europe.

е изпълнила изискванията, не успява да се присъедини към Шенгенското пространство именно поради липса на доверие от страна на държави - членки на ЕС – липса на доверие заради корупцията, nereформираната съдебна система и липсата на напредък в борбата с организираната престъпност.

На фона на всичко казано дотук, все пак има и аргументи за оптимизъм за България в „един все по-диференциран съюз“. Тези аргументи са свързани със сравнително високото равнище на подкрепа от българските граждани на европейската интеграция на България и на членството в еврозоната. 75% от анкетираните от Евробарометър 2015 г. са на мнение, че страната ни не е подготвена да влезе в еврозоната. Въпреки това 55% (увеличение от 4 пункта спрямо предходното проучване през 2014 година) от участвалите в проучването подкрепят влизането ни в еврозоната. Без промяна е процентът на тези от анкетираните, които са против въвеждане на еврото – 42%. 17% от анкетираните българи смятат, че еврото ще бъде въведено в България през 2017 - 2018 г., 36% очакват влизането на България в еврозоната да стане към 2019 - 2020 г. 12% залагат на дата след 2020 година. Едва 2% от българите смятат, че страната ни никога няма да влезе в еврозоната. Докато в повечето страни извън еврозоната анкетираните са скептични по отношение на членството в еврозоната, единствено в България тенденцията е обратна – расте делът на хората, които смятат, че приемането на еврото ще се отрази благоприятно на страната.²¹ Подкрепата за членство в еврозоната може да се види и в мнението на 40% от анкетираните, че приемането на еврото ще доведе до по-стабилни публични финанси (за сравнение този процент в Швеция е само 15, а в Чехия – 24). Изводът, който произтича от посочените по-горе данни е, че България все още се радва на висока подкрепа за членство в еврозоната, дори се наблюдава тенденция на нарастване на тази подкрепа за разлика от други държави извън еврозоната. Тази подкрепа е много важна за предприемане на нужните мерки за присъединяване към еврозоната. Не е невъзможно при отлагане тази подкрепа да намалее и присъединяването да стане нежелано от гражданите. Добре е България да влезе в еврозоната докато гражданите ѝ желаят и подкрепят въвеждането на еврото.

В заключение следва да се подчертае, че бъдещето на ЕС е тясно свързано с разумното прилагане на диференцираната интеграция, а членуването в Европейския съюз става все по-сложна задача, която изисква полагането на все по-големи усилия. Мястото на България в „един все по-диференциран съюз“ зависи не само от изпълнение на конкретни критерии и изисквания, но в много голяма степен от способността на страната да провежда политика на интелигентна интеграция, да повиши доверието и репутацията си. Това, обаче, не може да стане без решителното преодоляване на проблемите в съдебната система и справянето с корупцията. От решаването на тези въпроси зависи дали ще бъдем част от ядрото, или ще се задоволим с постоянно място в периферията на диференцирания Европейски съюз.

²¹ Според последните данни на Евробарометър от 2015 г. мнозинството от анкетираните в четири страни - Румъния (68%), Унгария (60%), България (55%) и Хърватия (53%), са за членство на страните им в еврозоната.

Използвана литература:

1. Beneš, V. and M. Braun (2013), 'An ever-closer eurozone and its consequences for differentiated integration in Europe' in 'Differentiated Integration in the EU - From the Inside looking out', ed. St. Blockmans, CEPS.
2. Delors, Jacques, António Vitorino, Pascal Lamy, Yves Bertoncini (2013), 'European Elections: Full Steam Ahead', Tribune, Notre Europe - Jacques Delors Institute.
3. Dyson, K. and A. Sepos (ed.), (2010), 'Which Europe? The Politics of Differentiated Integration 10.1057/ Palgrave Studies in European Union Politics.
4. Fon Ondařa, N., 'Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration', March 2013, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, Berlin.
5. Kaczynski, P., 'Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations 2011', Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
6. Ricard-Nihoul, G. (2012), 'Pour une Fédération Européenne d'Etats Nation', La vision de Jacques Delors revisitée, Larcier.
7. Schimmelfennig F., 'EU Enlargement and Differentiation: Discrimination or Equal Treatment?', 2014, 'Journal of European Public Policy', Vol. 21(5).
8. Wallace, H., 'Differentiated Integration', in Dinan, D. (ed.), (1998), 'Encyclopedia of the European Union'. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers.